

На правах рукописи

АДЫЕВ
Анас Анварович

**КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ФУНКЦИЯ
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА:**

политико-правовое исследование

*Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2007

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права
Государственного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Казанский государственный университет
им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Горбачев Иван Георгиевич

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук, профессор
Сафонов Владимир Евгеньевич

доктор юридических наук, доцент
Павлушина Алла Александровна

Ведущая организация:

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального
образования «Башкирская академия государственной службы и управления при
Президенте Республики Башкортостан»

Защита диссертации состоится 29 мая 2007 года в 10 часов на заседании
Диссертационного совета К 212.081.01 по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата наук при Государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования «Казанский
государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (420008, г. Казань,
ул. Кремлевская, д.18, ауд.324).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Казанский государственный университет им.
В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 27 апреля 2007г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Деятельность государства и его органов охватывает многие сферы государственной и общественной жизни. Решение проблем, связанных с обеспечением нормального функционирования экономики в целом, ее отраслей и конкретных хозяйственных организаций, осуществление внешней политики, создание условий для развития культуры, науки и образования, поддержание обороноспособности и охрана государственной безопасности страны, а также многие другие функции - таково содержание этой многообразной и многоплановой деятельности.

Одной из важнейших задач становления российской государственности является создание оптимальной модели государственного управления, обеспечивающей эффективное исполнение государственных функций, развитие и укрепление демократических, федеративных, социальных и правовых основ государства, высокие темпы экономического роста и общественного развития.

В этой связи особое внимание уделяется административной реформе, которая по своим масштабам и значимости занимает одно из ведущих мест в общем контексте модернизации Российского государства. Проведение данной реформы охватывает решение сложной и многогранной задачи совершенствования организации и деятельности исполнительной ветви власти путем отказа от избыточных государственных функций, ликвидации излишних управленческих звеньев, построения обновленной системы федеральных органов исполнительной власти, завершения процесса передачи части государственных функций на региональный и местный уровни, гармонизации публичных и частных интересов во взаимоотношениях государства и гражданского общества, а также повышения открытости и доступности власти для граждан.

Многое здесь уже сделано: изменена организационная структура Правительства Российской Федерации, ликвидирована часть избыточных государственных функций федеральных органов исполнительной власти,

перестроена система и структура данных органов на основе перераспределения функций между ними; приняты меры к правовому обеспечению административных процедур и административных регламентов в деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также к повышению качества и доступности оказываемых ими государственных услуг и разграничению полномочий между различными уровнями власти.

Одним из реальных инструментов обеспечения публичных интересов является, с одной стороны, контрольно-надзорная функция органов государственной власти, с другой - общественный контроль.

Состояние законности и правопорядка в современной России диктуют необходимость не только сохранения в полном объеме контрольно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти, но и придание ей большей динамичности и эффективности. Однако это означает не ужесточение контроля и надзора как мелочной опеки за поведением государственных и негосударственных структур и граждан, а развитие аналитической, сигнализирующей и профилактической функций контрольно-надзорной деятельности, ее последовательность, бескомпромиссность, "прозрачность" для общества.

Становление институтов гражданского общества должно сопровождаться расширением института общественного контроля, который, не подменяя и не заменяя контрольно-надзорную деятельность государственных органов, способен оказать им неоценимую помощь и поддержку в реализации федеральных и региональных социально-экономических программ, особенно в сфере экологии, профилактики и предупреждения преступности, детской безнадзорности, социальной поддержки малоимущих слоев населения.

Степень научной разработанности проблемы. К настоящему моменту накоплен обширный массив зарубежных и отечественных исследований по проблемам реализации контрольно-надзорной функции государства.

Проблематика диссертационного исследования предопределила необходимость обращения к научным изысканиям методологического

характера ученых советского и постсоветского периодов: А.И.Александрова, С.С.Алексеева, А.П.Алехина, Л.И.Антонова, В.М.Баранова, Н.И.Барцица, Д.Н.Бахраха, И.Л.Бачило, В.М.Безденежных, В.Н.Бутылина, А.Б.Венгерова, И.И.Веремеенко, А.П.Герасимова, В.Г.Графского, Э.П.Григониса, Г.П.Ермоловича, Б.Л.Железнова, Н.Н.Жильского, А.В.Зиновьева, Е.Ю.Зинченко, Д.Л.Златопольского, Л.М.Карапетяна, И.И.Карпеца, Д.А.Керимова, А.И.Кима, Г.Д.Ковалева, Ю.М.Козлова, А.П.Коренева, В.Н.Кудрявцева, О.Е.Кутафина, В.В.Лазарева, В.П.Лобзякова, В.В.Лысенко, Г.В.Мальцева, Л.Х.Мингазова, Л.А.Морозовой, Н.А.Марочкина, Р.С.Мулукаева, В.С.Нерсисянца, Л.А.Николаевой, В.П.Очередько, Н.Г.Салищевой, В.П.Сальникова, Ю.И.Скуратова, Ю.П.Соловья, С.В.Степашина, В.Д.Сорокина, М.С.Студеникиной, Б.А.Страшуна, К.Б.Толкачева, Ю.А.Тихомирова, В.П.Федорова, А.Г.Хабибулина, В.Е.Чиркина, О.И.Чистякова, Б.С.Эбзеева, Ю.А.Юдина.

Различные аспекты реализации контрольно-надзорной функции в деятельности государства разрабатываются многими исследователями: Л.В. Акоповым, О.Ф. Андрийко, В.В. Бурцевым, С.М. Бычковой, И.С. Викторовым, А.Ю. Винокуровым, О.В. Владимировой, Я.А. Гейвандовым, О.М. Гейхманом, Е.Ю. Грачевой, С.А. Денисовым, Ю.А. Дмитриевым, Н.П. Ефимовой, В.В. Зародиным, Н.А. Золотаревым, А.В. Калмыковой, П.М. Китаевым, С.А. Коршуновым, В.В. Куликовым, А.Е. Луневым, Р.Е. Мешалкиной, Д.В. Пожарским, Г.Ф. Ручкиной, М.С. Студеникиной, А.М. Тарасовым, А.С. Титовым, М.С. Шалумовым, Е. В. Шориной, А.А. Ялбулгановым и др.

Однако до сих пор проблема контрольно-надзорной деятельности государства, эффективности ее осуществления представляет собой одно из значимых направлений в отечественном государственном управлении.

Актуальность проблемы, недостаточная разработанность в современной юридической науке предопределили выбор темы исследования, ее комплексный, междисциплинарный характер.

Объектом диссертационного исследования являются теоретико-методологические проблемы деятельности контрольно-надзорных органов государственной власти в процессе нормативной и институциональной реализации концепции правовой государственности в России.

Предмет исследования составляет диалектическая взаимосвязь, взаимозависимость форм и методов деятельности системы государственных органов в структуре реализации контрольно-надзорной функции российской государственности.

Цель и основные задачи исследования. Исходя из актуальности обозначенной темы, недостаточной ее разработанности в юридической литературе, диссертант поставил в качестве **цели** настоящего исследования теоретическое осмысление особенностей компетенции системы контрольно-надзорных органов в современной России, изучение в этом контексте практики реализации контрольной функции Российской Федерации.

В соответствии с указанной целью, автор стремился разрешить следующие основные **задачи**:

- изучить социально-политическую сущность и юридическую природу контрольно-надзорной функции современного Российского государства;
- обобщить современные концептуальные подходы к анализу теоретико-методологических проблем компетенции контрольно-надзорных органов, привлекая исследования в области философии, истории, политологии и иных гуманитарных дисциплин, сосредоточив внимание на нерешенных и дискуссионных вопросах, поиска ответа на них;
- исследовать правовую природу и институциональные особенности организационно-управленческой деятельности контрольно-надзорных органов;
- проанализировать специфику практической реализации конституционных принципов законности и правопорядка в сфере государственного контроля и надзора;
- уточнить категориальный аппарат, используемый для анализа сущности и содержания контрольно-надзорной деятельности;

- определить значение исследования проблем научной классификации контрольно-надзорных органов в условиях трансформации российской государственности;

Методология и нормативная основа исследования. При решении исследовательских задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные юридической наукой и апробированные практикой. В ходе исследования применялись системный, структурно-функциональный, исторический, формально-логический, компаративный и другие методы, принципы единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, решения Конституционного Суда РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, законодательство субъектов РФ, а также нормативные документы органов исполнительной власти.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в диссертации с позиции современных научных подходов проведено комплексное монографическое исследование теоретических и методологических проблем контрольно-надзорной функции современной Российской Федерации как в общетеоретическом плане, так и применительно к практической деятельности. Предлагается авторское видение процесса реформирования контрольно-надзорных органов, включая конкретные условия и возможности подобной трансформации, а также нацеленность данной реформы на решение проблем, диктуемых имеющейся практикой и обусловленных соответствующим уровнем развития современной юридической науки.

Основные положения, выносимые на защиту. Результатом научного анализа данной проблемы являются следующие выносимые на защиту выводы и положения:

- Контроль является управленческой функцией с присущим ему властью, которая проявляется в наличии у контрольных органов ряда полномочий, связанных с возможностью: дать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении вскрытых недостатков; ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях; непосредственно применять в ряде случаев меры государственного принуждения.

- Функция по осуществлению контроля и надзора соотносится с целями, определяемыми государством. При этом следует выделять непосредственную и конечную (идеальную) цели. Непосредственной целью контрольно-надзорной функции выступает предупреждение и пресечение нарушений установленных нормами права правил поведения субъектов общественных отношений, а также нормативно установленных требований (стандартов, эталонов) в различных сферах общественной жизни. В качестве конечной цели контрольно-надзорной функции следует назвать достижение состояния максимальной эффективности правового регулирования поведения участников общественных отношений и стандартов, что, в свою очередь, призвано оградить граждан, организации, общество и государство от всевозможных негативных последствий противоправной деятельности, обеспечить их безопасность, права, свободы и законные интересы субъектов общественных отношений.

- Осуществление контрольно-надзорной деятельности опирается на закрепленные в нормативных правовых актах или вытекающие из их содержания специальные принципы, которые определяют важнейшие стержневые направления, качественные черты и свойства этой деятельности. Перечня общих принципов контрольно-надзорной деятельности в действующем законодательстве не выделяется; их совокупность выводится на основе теоретического обобщения и анализа нормативных правовых актов,

регулирующих деятельность контролирующих и надзорных органов и организации

- Теоретико-правовое исследование контрольно-надзорной функции государства позволяет сформулировать следующие общие принципы контрольной деятельности: а) осуществление контрольно-надзорной деятельности исключительно в пределах компетенции и процессуальном порядке, установленных законом или иным нормативным правовым актом; б) законность, объективность и справедливость при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; в) осуществление контрольно-надзорной деятельности с учетом равенства всех перед законом и судом; г) приоритет соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности; д) привлечение в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности заинтересованных субъектов - физических и юридических лиц, формы и порядок участия которых в контрольно-надзорной деятельности определяются соответствующим отраслевым законодательством; е) верховенство судебной власти при осуществлении контрольной деятельности, существенным образом затрагивающей права и свободы человека; ж) гласность при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, кроме случаев, требующих сохранения тайны, охраняемой законом; з) презумпция невиновности лица, деятельность которого подвергается контролю, до установления виновности в соответствии с законом.

- Являясь единой функцией, контрольно-надзорная деятельность в своем содержании имеет существенные различия в зависимости от особенностей контроля и надзора. Так, специфическими чертами контроля являются: а) осуществление в отношении подчиненных органов, должностных лиц, граждан и организаций; б) возможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта; в) осуществление оценки деятельности контролируемого субъекта с точки зрения законности и целесообразности; г) нормативно закрепленная возможность субъектов контроля непосредственного привлечения к ответственности правонарушителей. В отличие от контроля, для

надзора характерны такие черты как: а) отсутствие отношений подчиненности и субординации надзирающих органов с поднадзорными; б) деятельность поднадзорного объекта оценивается только с точки зрения законности; в) вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа с целью ее ограничения или прекращения не допускается – возможно реагирование в форме предубеждения, предостережения либо обращение за разрешением дела в суд; г) должностные лица органов надзора не вправе непосредственно применять меры взыскания за допущенные нарушения законности и правопорядка.

- Учитывая процессы глобализации, интеграции в международное сообщество и соответствующие изменения, происходящие в обществе, следует констатировать, что на сегодняшний день остаются не до конца проработанными вопросы о взаимодействии национальных контрольно-надзорных органов между собой, а также с международными контролирующими органами и общественными объединениями, их взаимопомощи. К этому же можно присовокупить отсутствие должной координации в их деятельности. Детальная регламентация взаимодействия и координации деятельности отсутствует даже на национальном уровне. Принятый Правительством РФ Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, а также изданные в соответствии с ним регламенты федеральных служб не решают указанных проблем.

- Предлагается произвести оптимизацию контрольно-надзорной деятельности путём: четкого определения пределов компетенции и процедурно-процессуального упорядочивания разрешительных и контрольных (надзорных) функций органов исполнительной власти, их подведомственности; обеспечения в условиях федеративного устройства Российского государства последовательного разграничения полномочий по контролю и надзору между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления и саморегулируемыми организациями; законодательного обеспечения организационного и

нормативно-правового отделения функции государственного контроля и надзора от иных функций государственного аппарата, а также дальнейшего совершенствования системы органов, его осуществляющих; организационного и нормативного обеспечения взаимодействия различных контрольных и надзорных органов в целях координации их деятельности; проведения специальной систематизации нормативно-правовой базы осуществления государственного контроля и надзора; нормативного определения основополагающих понятий - государственный контроль и надзор, объект и предметы, формы и методы контрольной и надзорной деятельности государства; регламентирования правовых мер воздействия.

- Необходимо определить государственную политику по обеспечению общественного контроля, который должен осуществляться организованно и целенаправленно в рамках системы гражданского общества, будучи её элементом, но при содействии государственного механизма, позволяющий разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством вполне цивилизованно путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности. Такой контроль служит важнейшим условием реализации провозглашенного Конституцией Российской Федерации принципа народовластия.

Практическая значимость исследования заключается в том, что основные выводы и предложения, сформулированные в нем, могут быть использованы в последующей научной разработке проблем контрольно-надзорной функции в Российской Федерации, при совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей правовой статус контрольно-надзорных органов России. Материалы и выводы диссертации могут быть использованы в преподавании курсов «Теория государства и права», «Конституционное право», «Правоохранительные органы» в высших и средних специальных учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялись на протяжении всего периода

работы над диссертацией. Этим обеспечивались достоверность и полноценность оснований для каждого последующего этапа научных поисков. Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в опубликованных работах, излагались в докладах на научно-практических конференциях и семинарах.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности избранной темы, объект, предмет, цель и задачи работы, ее теоретико-методологическая основа, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечаются практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Общая характеристика, содержание и сущность контрольно-надзорной функции государства

В первом параграфе - *«Теоретико-методологические основания исследования функций государства»* - исследуются вопросы, касающиеся общетеоретического осмысления функций государственности.

Раскрывая содержание категории «функция государства», автор показывает, что функции государства традиционно определяют как основные направления деятельности государства, обусловленные его сущностью, содержанием и стоящими перед ним целями и задачами. Следует заметить, что в настоящее время в юридической литературе предлагается трактовка функций

государства не только как направлений его деятельности, но и как механизма государственного воздействия на общественные процессы.

Функциональность как характеристика такой целостной системы, каковой является государственный механизм, обеспечивает её движение и развитие. Учитывая, что деятельность государства носит не произвольный характер, а обусловлена его сущностью и назначением, всякая функция государства также несёт «заряд энергии», который ей даёт общество в целом либо правящая группа. Не является исключением и контрольно-надзорная функция.

Основным назначением функций демократического государства является установление эффективного механизма государственного управления в интересах общества. Это обуславливает социальную и общегуманистическую направленность действий, реализуемых в рамках государственных функций, при осуществлении основных направлений деятельности государства.

Традиционно в пределах осуществления функций государства рассматривается и разрешение поставленных перед ним задач. При этом функциями определяются не только цели в данных масштабах, но и методы разрешения наиболее значимых проблем, стоящих перед обществом и государством.

К числу приоритетных задач всякого государства следует отнести обеспечение социального мира в данном государстве, мирное или хотя бы относительно бесконфликтное сосуществование в нем различных социальных групп, слоев, классов и страт и иных общностей. Поскольку всякое общество состоит из существенно различающихся по своему статусу, функциям, образу жизни, доходам, ментальности и иным признаком групп, всегда возникает проблема обеспечения государством и его институтами взаимно приемлемых условий их сосуществования в именно данном политическом пространстве с тем, чтобы избежать перерастания существующих социальных противоречий в опасные для политической системы формы. Задача государства в сфере социальных отношений заключается в том, чтобы удерживать социальные

противоречия в состоянии определенного равновесия, не допуская их перерастания в конфликтные формы.

Из множества функций, осуществляемых государством, одной из важнейших является защита прав и свобод человека. Человек, его права и свободы, - декларировано в ст. 2 Конституции Российской Федерации, - является высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Диссертант утверждает, что функции государства всегда осуществляются в строго определенных формах. Причем форма есть внешне сконцентрированное выражение сущности, оболочка и определенные рамки функций. В науке принято различать следующие формы осуществления функций государства: правотворческая - это деятельность субъектов государственной власти по созданию или санкционированию правовых норм, а также изменению и отмене действующих норм права; правоисполнительная - это деятельность государственных органов, реализующаяся в принятии мер по реализации предписаний правовых норм; правоохранительная - это государственная деятельность, выражающаяся в контроле и надзоре за соблюдением и исполнением правовых норм, а также в применении к нарушителям принудительных мер. Некоторые виды правоохранительной деятельности включают в себя контрольные функции, которые могут служить либо составной частью основной деятельности, либо полностью составлять содержание деятельности отдельных структурных подразделений правоохранительного органа. Примером первого варианта может служить прокурорский надзор, примером второго - деятельность паспортно-визовой службы органов внутренних дел. Контрольный характер деятельности одного или нескольких структурных подразделений органа вовсе не меняет его правоохранительной направленности. Не меняет ее и использование контрольных функций в самой правоохранительной деятельности. В этом случае контрольные функции и полномочия являются лишь одним из элементов правоохранительной деятельности.

Во втором параграфе – *«Контрольно-надзорная функция государства: политико-правовая сущность и социальное содержание»* - диссертант исследует социально-правовую сущность и юридическую природу контрольно-надзорной функции государства.

Любое государство создает эффективную систему государственного регулирования и контроля и проводит мероприятия, направленные на совершенствование контрольных механизмов. Государственный контроль и федеральное принуждение на законной основе - обязательный элемент любой жизнеспособной федерации. Осуществление государством контрольной функции как одного из средств обеспечения законности и поддержания дисциплины гарантирует стабильность и прогресс общества.

Все страны мира образуют системы государственного контроля, действующие в различных областях жизнедеятельности общества. При этом, как показывает анализ международной практики, данные системы характеризуются совокупностью следующих признаков: строгая регламентация порядка осуществления контрольной деятельности государства; независимость органов государственного контроля; высокая определенность объекта и субъекта контроля; единообразная правовая регламентация механизмов контроля; открытость и прозрачность методов контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти.

Автор исходит из того, что контрольная деятельность по своему содержанию включает в себя три элемента: получение необходимой информации; анализ и оценка информации; реагирование на выявленные отклонения от установленных правил и требований.

Контрольно-надзорная деятельность имеет непосредственную и конечную (идеальную) цели. Непосредственной целью контрольно-надзорной функции выступает предупреждение и пресечение нарушений установленных нормами права правил поведения субъектов общественных отношений, а также требований (стандартов) по качеству изготавливаемой продукции или оказываемых услуг. В качестве конечной цели контрольно-надзорной функции следует назвать достижение состояния максимальной эффективности правового

регулирования поведения участников общественных отношений и стандартов, что, в свою очередь, призвано оградить граждан, организации, общество и государство от всевозможных негативных последствий противоправной деятельности, обеспечить их безопасность, права, свободы и законные интересы субъектов общественных отношений.

Качественное состояние деятельности по контролю и надзору определяет состояние сбалансированности интересов самых различных субъектов общественных отношений: граждан, организаций, органов публичной власти. Ориентир на приоритет прав и свобод личности при осуществлении данной функции является тем принципиальным положением, которое обеспечивает надлежащее осуществление государством иных функций, предоставляет необходимые гарантии властноподчиненным лицам, служит средством, связывающим интересы индивида, общества и государства.

При осуществлении контрольно-надзорной деятельности, в рамках заданных соответствующей функцией государства, важно учитывать, что её ход, планомерное движение во многом зависит от реакции подконтрольных и поднадзорных субъектов. Данная деятельность не должна осуществляться в качестве репрессивной или карательной, не может быть своего рода «опричниной», прерогативой исключительно государственных органов и должностных лиц, а должна проводиться с привлечением на возможных участках и негосударственных субъектов в лице органов местного самоуправления и общественных организаций. Надлежащая информированность граждан о целях и задачах контроля (надзора), убежденность в необходимости осуществления данных мер способствует восстановлению доверия между обществом и государством, а в необходимых случаях – стимулирует содействие со стороны граждан.

Существовавшая до настоящего времени система государственных органов характеризовалась сосредоточением у одного органа власти как управленческих и регулирующих, так и разрешительных и контрольных функций, что создавало благоприятную среду для злоупотреблений и коррупции. В работе контрольных органов существовало много параллелизма и

дублирования, отсутствовала четкая координация контрольной деятельности; требовала совершенствования нормативная правовая база, регламентирующая проведение контрольно-надзорных мероприятий; не была содержательно определена функция контроля.

С другой стороны, отмечалась неудовлетворительная реализация органами исполнительной власти контрольно-надзорных полномочий. По сути, отсутствовал ведомственный контроль, осуществляемый федеральным органом исполнительной власти за действиями своих территориальных структур или органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Причин таких негативных тенденций множество, главная из которых, на наш взгляд, состоит в том, что вопросам контроля не уделяется должного внимания на законодательном уровне.

Именно поэтому начался процесс реформирования всей системы контроля. При этом первоочередные задачи, на решение которых были направлены мероприятия по усовершенствованию функции контроля, следующие: избежание множественности и поверхностности проверок; совершенствование организационно-правового статуса контрольно-надзорных органов; унификация полномочий контрольно-надзорных органов; создание единого правового поля проведения контрольно-надзорных функций со стороны государства; уменьшение государственного вмешательства в экономические отношения.

Общие условия контрольной деятельности представляют собой прямо закрепленные в законе или вытекающие из него положения, которые определяют благоприятные правовые предпосылки контрольной деятельности, обеспечивающие ее эффективность. К ним относятся: формирование контролирующих органов и организаций исключительно на правовой основе (никакие органы и организации не могут быть созданы либо присвоить себе контрольные функции лишь по своему волеизъявлению); специализация государственных органов и организаций в осуществлении различных видов контроля (она обеспечивается путем разграничения компетенции

контролирующих структур и служит повышению качества и эффективности контроля); правовая урегулированность контрольной деятельности (нормативные правовые акты четко и исчерпывающе определяют функциональные обязанности и полномочия контролирующих структур, в том числе способы контроля, формы и пределы реагирования на выявленные нарушения); возложение в законодательном порядке на граждан и организации определенных обязанностей по содействию контрольным органам (ведение учетов, предоставление отчетов и разного рода сведений, подача декларации, проведение внешнего аудита и т.п.); возможность привлечения граждан и организаций для содействия в осуществлении контрольной деятельности (в качестве понятых, специалистов, экспертов, аудиторов); взаимодействие контролирующих органов и организаций между собой, с правоохранительными и иными органами государственной власти и местного самоуправления (соответствующие правовые предписания имеются в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность контролирующих органов и организаций, а также в специальных актах по вопросам координации и взаимодействия); поднадзорность всех видов контрольной деятельности (она обеспечивается надзором за законностью и обоснованностью действий и решений контролирующих структур, которые осуществляют судебные органы, прокуратура и другие правоохранительные органы); свобода обжалования действий и решений контролирующих органов и организаций (обжалование допускается как в вышестоящие контролирующие структуры, так и в правоохранительные органы - прокуратуру, суд и другие, причем порядок рассмотрения жалоб детально регламентирован законом); юридическая ответственность контролирующих органов и организаций, их должностных лиц за вред, причиненный неправомерными действиями (юридическая ответственность включает в себя гражданско-правовую, административную и уголовную в зависимости от характера и степени общественной опасности неправомерных действий); повышенная правовая защищенность должностных лиц контролирующих органов и организаций (она включает в себя

административную и уголовную ответственность за посягательство на этих лиц в связи с исполнением ими служебных обязанностей, специальные меры по обеспечению их безопасности, а также меры социального характера в случае причинения вреда).

Третий параграф – *«Сравнительно-правовой анализ государственных контрольно-надзорных органов в зарубежных странах»* - посвящен изучению особенностей контрольно-надзорной деятельности в зарубежных государствах на примере органов контроля (надзора) за исполнением государственного бюджета и государственными финансами.

В большинстве зарубежных государств для повышения эффективности контроля за исполнением государственного бюджета, а также для оказания помощи парламенту в реализации его контрольных полномочий создается специализированный коллегиальный орган типа счетной палаты.

Следует отметить, что в ряде государств аналогичные по сути функции выполняются должностным лицом парламента - генеральным контролером и аудитором Палаты общин Парламента Великобритании; генеральным аудитором канадского Парламента. Однако для реализации возложенных на них задач создается соответствующее ведомство, подчас весьма многочисленное. Так, возглавляемое Генеральным контролером и аудитором Национальное ревизионное ведомство Великобритании имеет в штате 900 ревизоров. Таким образом, организация бюджетного контроля и в этих странах также осуществляется специализированным коллегиальным органом, но статус его председателя отличен от статуса председателя счетной палаты.

Правовой основой организации и деятельности счетных палат и аналогичных им органов являются конституции и принятые на их основе законы о счетных палатах. При этом объем конституционного регулирования во всех странах, кроме Австрии, крайне незначителен. Как правило, конституции определяют лишь наиболее существенные аспекты статуса этих органов, формулируя в самой общей форме задачи и принципы формирования палат. Лишь Федеральный конституционный закон Австрии в разделе

"Контроль за расчетной и финансовой деятельностью" детально определяет правовой статус Счетной палаты.

Конституционные формулировки о месте счетных палат в системе органов государства некоторых стран относят их к органам парламента, призванным оказывать помощь в реализации полномочий в сфере бюджетного контроля. Эта формула записана в конституциях Австрии и Венгрии, а также Законе о бюджете и финансовом контроле США.

В других странах счетные палаты наделены статусом самостоятельного высшего государственного органа финансово-хозяйственного контроля (Болгария, Испания, Польша, ФРГ).

И наконец, еще одна группа счетных палат, правовое положение которых носит не столь однозначный характер ввиду наделения их чертами судебного органа или прямого включения в систему судебных органов. Подобный подход отражает особенности построения системы органов правосудия и административной юстиции, имеющие подчас глубокие исторические корни. К данной группе могут быть отнесены счетные палаты Греции, Италии, Португалии, Франции. Прослеживается определенная двойственность в положении счетных палат этих стран. Так, Счетная палата Франции, на основании Закона от 22 июня 1967 г. "О Счетной палате", как судебная инстанция осуществляет контроль за правильностью публичных расчетов, а как административный орган контролирует деятельность государственных бухгалтеров и определенной категории распорядителей кредитов. Постановление Счетной палаты, выносящей решение о правильности публичных счетов, которые переданы ей на рассмотрение, имеет характер судебного решения, даже если не возникает спора об их правильности.

Однако в правовом статусе всех счетных палат общим ключевым элементом является четко закрепляемая конституциями подотчетность парламенту и независимость их деятельности от исполнительных органов любого уровня. Гарантией независимости счетных палат служит и особый правовой статус их членов. Даже в том случае, когда законодатель не наделяет

счетные палаты чертами судебных органов, члены их независимы в своей деятельности, несменяемы и пользуются иммунитетом, предусмотренным для судей.

Как и любой иной вид контрольной деятельности, бюджетный контроль подразделяется на предварительный (превентивный) либо последующий: если последующий контроль присущ всем без исключения счетным палатам, то предварительный - только немногим из них.

Отсутствие единообразия при решении зарубежным законодателем вопроса о формах контроля и надзора продиктовано совокупностью множества факторов, наиболее значимым из которых является общий принцип построения механизма финансового контроля, т.е. отнесение предварительного контроля к компетенции иных органов. Так, Счетная палата Франции, которая в соответствии с Конституцией должна оказывать помощь Парламенту и Правительству в осуществлении контроля за исполнением финансовых законов, выступает в качестве юрико-финансовой инстанции последующего контроля, поскольку предварительный контроль осуществляется министерствами общеэкономического регулирования. Лишь последующий контроль за исполнением государственного бюджета входит и в компетенцию счетных палат Бельгии, Греции, Испании, Португалии, ФРГ.

Касаясь исторического опыта становления контрольно-надзорных органов в России, диссертант указывает на определённые весьма высокие достижения в этой области, особенно в сфере общего надзора, осуществляемого прокуратурой. Институт прокуратуры в России с его своеобразным предметом компетенции возник в период Северной войны, и, отчасти, должен был восполнить потерю контроля за функционированием государственного механизма в случае отсутствия у монарха возможности осуществить данный контроль самостоятельно по причине государственной занятости. Примерно в это же время в другой воюющей державе – Швеции – был учреждён институт омбудсмана (прообраза уполномоченного по правам человека) с целью надзора за действиями властных органов в отсутствие короля на предмет недопущения

нарушений прав подданных. Оба этих института, обеспечивающих контроль и надзор в соответствующих сферах, развивались параллельно и были восприняты во всех демократических государствах. Однако их результативность достаточно сильно разнится в условиях различных государственно-политических и правовых систем.

В этой связи, по-прежнему, актуальным является изучение зарубежного опыта с целью устранения недостатков внутренней системы контроля и надзора и адаптированного перенесения на отечественную «почву» положительных достижений из других систем.

Глава II. Реализация контрольно-надзорной функции в современной российской государственности

Первый параграф – *«Трансформация контрольно-надзорного механизма в условиях административной реформы»* - посвящен изучению модернизации контрольно-надзорной функции современного российского государства в период административной реформы государственного аппарата.

Административная реформа, проводимая в нашей стране, не российское изобретение. В конце XX - начале XXI вв. в значительной части государств осуществлялись и продолжают крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления.

В России особенно внимательно изучается опыт Австралии, Бразилии, Великобритании, Венгрии, Германии, Канады, Китая, Нидерландов, Новой Зеландии, Польши, США, Финляндии, Франции, Чили, Южной Кореи, Японии и др. Движущими мотивами большинства административных реформ в названных странах являлось осознание необходимости решить одну (или несколько) из следующих комплексных задач: повышение эффективности системы государственных органов; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их

содержание; повышение доверия к государству со стороны населения и частного сектора.

Ключевыми областями административных реформ являются: роль государства в обществе; структура и функции органов государственного управления; повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата; управление государственной службой; реформа финансового управления; подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

Несмотря на то что в основе программ административных реформ лежат потребности правительств в решении самых разнообразных проблем, представляется правомерным обобщение, что конечная цель современных административных реформ состоит в совершенствовании способности государства реализовывать политику, предписанную законом. Такие реформы имеют своей целью устранить препятствия, с которыми сталкиваются правительства при попытке изменить направления социальной и отраслевой политики.

Реформа функций и структуры исполнительной власти представляет собой административную реформу в собственном смысле слова, состоящую из оперативной и институциональной частей. Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключая конфликт между ними. Институциональная же часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, установлении процедур исполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг.

Таким образом, административная реформа в узком смысле может быть определена как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания

адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления. Целью реформы является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития.

Ключевое значение в административной реформе принадлежит процессу идентификации и упразднения избыточных функций. Чтобы идентифицировать избыточные, каждая функция должна быть проверена на: соответствие целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений; адекватность формы и методов реализации функции целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений; легитимность; соответствие минимально необходимому уровню власти.

Для определения избыточности функции необходимо сопоставить цели и задачи указанной функции с целями и задачами, предусмотренными нормативными правовыми актами и политическими документами.

Вопрос оптимизации контрольно-надзорной деятельности тесно связан с проблемой ее эффективности, под которой понимается способность достигать определенных результатов, поставленных целей. Эффективность контроля и надзора следует рассматривать как фактический позитивный результат осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Безусловно, эффективность контроля напрямую зависит от степени независимости контролирующих органов, так как лишь реальная самостоятельность позволяет им указать на недостатки и отступления от закона в полном объеме и оперативно. С нашей точки зрения, наряду с законодательно закрепленной независимостью, органы контроля (надзора) должны иметь организационную, функциональную, материальную и т.п. независимость от юридических или должностных лиц, чью деятельность они проверяют.

О необходимости повысить эффективность работы органов контроля и надзора постоянно говорят ученые, политики, граждане. Не обошел вниманием

эту важную проблему и Президент России В.В. Путин. В одном из своих выступлений он, в частности, сказал, что чиновники от имени государства продолжают выполнять множество не заказанных и не нужных налогоплательщику функций - разрешительных, лицензионных, надзорных.

Однако, к сожалению, при реформировании органов исполнительной власти в части совершенствования контрольной деятельности не были, по существу, приняты во внимание мнения и рекомендации ученых и практиков относительно различий как в содержании, так и в терминологическом обозначении контроля и надзора. Полагаем, это наложило негативный отпечаток на определение их функционального предназначения (в одних случаях речь идет о надзорных полномочиях, тогда как фактически осуществляется контроль, в других - наоборот).

Во втором параграфе – *«Основные направления оптимизации правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов»* - автор предлагает и теоретически обосновывает конкретные пути повышения эффективности контрольно-надзорных органов России.

Диссертант приходит к выводу, что действующие методы государственного контроля и надзора не соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, непрозрачна и противоречива: контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности). Процедуры проверок не обеспечивают соблюдения законных прав проверяемых организаций и граждан. Сферы контроля и надзора определены не оптимально.

Реформа контрольно-надзорных органов, по нашему мнению, должна обеспечить решение следующих задач: создание единого правового поля реализации контрольно-надзорных функций со стороны государства; упрощение разрешительных процедур; сокращение лицензионных видов

деятельности; передача части функций контроля и надзора на уровень субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также создаваемым саморегулируемым организациям; создание системы контроля за переданными саморегулируемым организациям контрольно-надзорными полномочиями; организационное и нормативное обеспечение взаимодействия и координации деятельности различных контрольных и надзорных органов всех уровней власти.

Предмет надзора должен быть ограничен обязательными требованиями к безопасности товаров, работ и услуг, закрепленными в технических регламентах. До их принятия надзорные органы вправе проводить проверки действующих обязательных требований только в части безопасности, что необходимо закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Все действующие обязательные требования должны быть опубликованы в информационных системах общего пользования и их получение должно быть бесплатным.

Следует также отметить, что построение эффективной системы органов контроля и надзора целесообразно развивать с учетом позитивных положений, выработанных теорией и практикой. В настоящее время необходимо решить главные проблемы в этом направлении: обеспечение независимости контрольных (надзорных) органов; исчерпывающее определение правового статуса и, прежде всего, компетенции контрольно-надзорных органов системы исполнительной власти на единообразной основе; унификации функций и полномочий контрольно-надзорных органов в системе исполнительной власти; правовой регламентации взаимодействия и координации деятельности различных контрольно-надзорных органов.

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной теме.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция как одно из основных направлений деятельности современного российского государства // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал ("Black Holes" in Russian Legislation). – М., 2007. - №3. – С.81-82 (0, 125 п.л.).

Работы, опубликованные в иных изданиях:

1. Адыев А.А. Система контрольно-надзорных органов государственной власти Российской Федерации /А.А. Адыев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 64. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С.68-76 (0,525 п.л.).

2. Адыев А.А. К вопросу о контрольной деятельности государства /А.А. Адыев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 65. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С.73-81 (0,515 п.л.).

3. Адыев А.А. Оптимизация правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов Российской Федерации /А.А. Адыев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 65. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С.154-168 (0,925 п.л.).

4. Адыев А.А. О совершенствовании контроля – одного из направлений деятельности государства /А.А. Адыев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 67. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С.48-55 (0,5 п.л.).